

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**MINISTERIO DEL TRABAJO**  
**SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR**

1 5 4 2  
**RESOLUCIÓN NÚMERO DE 2025**

**( 1 5 DIC 2025 )**

*"Por medio de la cual se adopta la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar que funcionan en el departamento de Norte de Santander"*

**LA SUPERINTENDENTE DEL SUBSIDIO FAMILIAR**

En ejercicio de sus facultades legales y en especial de las que le confiere el Decreto Ley 2150 de 1992, la Ley 789 de 2002, el Decreto 2595 de 2012, la Resolución No. 0629 de 2018, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y

**CONSIDERANDO**

**1. COMPETENCIA**

Que la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander – COMFANORTE (en adelante COMFANORTE), es una entidad de derecho privado sin ánimo de lucro sometida a la inspección, vigilancia y control por parte de esta Superintendencia, de conformidad con lo señalado en el numeral 1 del artículo 3º del Decreto Ley 2150 de 1992, en el numeral 1 del artículo 24 de la Ley 789 de 2002 y en el artículo 1º del Decreto 2595 de 2012.

Que la Ley 789 de 2002 en concordancia con el Decreto 2595 de 2012, le asigna a la Superintendencia del Subsidio Familiar la función de inspección, vigilancia y control de las Cajas de Compensación Familiar, con el fin de velar porque en su constitución y funcionamiento se ajusten a las leyes, decretos y a sus estatutos internos.

Que de conformidad con el artículo 1º del Decreto 2595 de 2012 la Superintendencia del Subsidio Familiar tiene a su cargo la supervisión de las Cajas de Compensación Familiar, organizaciones y entidades recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar en cuanto al cumplimiento de este servicio y sobre las

**SuperSubsidio**

Dirección: Carrera 69 No. 25B - 44. Pisos 3, 4 y 7  
Edificio World Business Port  
Conmutador: (+57) (601) 348 78 00  
Línea Gratuita: (+57) 018000 910 110  
Correo institucional: [ssf@ssf.gov.co](mailto:ssf@ssf.gov.co)

RESOLUCIÓN NÚMERO 1 5 4 2 DEL 1 5 DIC 2025

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

entidades que constituyan o administren una o varias entidades sometidas a su vigilancia, con el fin de preservar la estabilidad, seguridad y confianza del sistema del subsidio familiar para que los servicios sociales a su cargo lleguen a la población de trabajadores afiliados y sus familias bajo los principios de eficiencia, eficacia, efectividad y solidaridad en los términos señalados en la ley.

Que el numeral 16 del artículo 5° del Decreto 2595 de 2012 otorga al Superintendente del Subsidio Familiar la facultad de: *"Vigilar e intervenir, si lo estima necesario, en el proceso de afiliación de los empleadores y en el acceso de los servicios establecidos en las Cajas de Compensación Familiar y las demás entidades que estas constituyan, administren o participen, como asociadas o accionistas, con relación a la prestación de los servicios sociales a su cargo"*.

Que el numeral 2.4 del numeral 2 "DEFINICIONES" del Título I "COMPETENCIA EN MATERIA DE MEDIDAS CAUTELARES Y DEFINICIONES" de la Resolución No. 0629 de 2018<sup>1</sup> expedida por la Superintendencia del Subsidio Familiar, define la medida cautelar como:

*"Instrumento dado por la Ley, con el fin de asegurar las decisiones dictadas mediante actuaciones administrativas, con el fin de garantizar que ciertos derechos sobre los cuales esta Entidad tiene responsabilidad en su protección no sean vulnerados"*.

Que el numeral 2.11 del numeral 2 "DEFINICIONES" del Título I "COMPETENCIA EN MATERIA DE MEDIDAS CAUTELARES Y DEFINICIONES" de la Resolución No. 0629 de 2018 señala que la medida cautelar de INTERVENCIÓN DE AFILIACIONES:

*"(...) Se define una medida cautelar, con el fin de vigilar e intervenir el proceso de afiliación de los empleadores y acceso a los servicios ofrecidos por las cajas de compensación familiar"*

y el numeral 11 "INTERVENCIÓN DEL PROCESO DE AFILIACIONES" del Título IV "INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA" de la misma resolución prevé:

*"En el acto administrativo por el que se adopte la medida se ordenará a las cajas implicadas:*

- 1. Abstenerse de promover, solicitar, recibir o aprobar solicitudes de afiliación de empleadores que actualmente estuvieran efectuando los aportes parafiscales por concepto de Subsidio Familiar, a través de*

<sup>1</sup> Por medio del cual se adecúa el procedimiento para las medidas cautelares señaladas en los literales a, b y d del numeral 22 del artículo 7 del Decreto Ley 2150 de 1992

RESOLUCIÓN NÚMERO 1542 DEL 15 DIC 2025

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

*cualquiera de las cajas de compensación familiar del respectivo departamento.*

*2. Suspender los términos para resolver las solicitudes de desafiliación que se hubiesen presentado con anterioridad a la expedición del acto administrativo que adopta la medida mientras dure el proceso de intervención.*

*3. Orientar los recursos humanos, económicos y las campañas para promover, solicitar, recibir o aprobar solicitudes de afiliación de empleadores que vayan a vincularse por primera vez al sistema del Subsidio Familiar, así como hacía los aportantes morosos de la respectiva Caja.*

*4. Los Directores Administrativos de las cajas de compensación familiar sujetas a la medida remitirán a la Superintendencia de Subsidio Familiar en medio magnético, los listados correspondientes a los empleadores afiliados, a la fecha de expedición del acto administrativo que tome la medida".*

## **2. ANTECEDENTES**

Mediante Resolución No 1535 del 12 de diciembre de 2025, la Superintendencia del Subsidio Familiar adoptó la medida cautelar de Intervención Administrativa Total para la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander – COMFANORTE por el término de doce (12) meses. Esta medida se justificó ante la evidencia de evidencia serias debilidades financieras, contables y de gobierno corporativo dentro de la Corporación, derivadas principalmente de fallas en la supervisión, en la transparencia del manejo de recursos y en el cumplimiento del marco legal y estatutario.

Así como se concluye respecto de dentro de la Resolución de intervención:

*"(...)*

*COMFANORTE presenta una crisis de gobernanza y control interno, caracterizada por:*

- Falta de supervisión y trazabilidad de recursos.*
- Opacidad en la información y gestión de la UT.*
- Incumplimientos reiterados de normas legales, estatutarias y reglamentarias.*
- Conflictos internos que paralizan el Consejo Directivo.*
- Riesgos financieros, legales, patrimoniales y reputacionales significativos.*

RESOLUCIÓN NÚMERO 1 5 4 2 DEL 1 5 DIC 2025

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

- Necesidad urgente de restaurar controles, fortalecer auditoría interna y asegurar la operación efectiva del Consejo Directivo para proteger los recursos parafiscales.
- COMFANORTE mostró un incumplimiento sistemático de normas legales, estatutarias y regulatorias, debilitando la gobernanza, el control interno y la protección de los recursos parafiscales, lo que compromete la estabilidad institucional, la sostenibilidad financiera y la transparencia de la Corporación, exigiendo medidas correctivas inmediatas.

*En general los hallazgos, evidencian que COMFANORTE presenta graves deficiencias financieras y de gobernanza en el proyecto "Torres del Norte", falta de información confiable, ausencia de control efectivo sobre la Unión Temporal y riesgo de pérdida de recursos parafiscales. El Gobierno Corporativo incumplió funciones legales y estatutarias, y tanto la Revisoría Fiscal como la Auditoría Interna mostraron limitaciones en su supervisión. Estas fallas generan opacidad, debilitan la rendición de cuentas y comprometen la protección de los recursos destinados a los trabajadores."*<sup>2</sup>

### 3. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

#### 3.1 El principio de Solidaridad en el Sistema del Subsidio Familiar

Es de recordar que la prestación de servicios y programas sociales dentro del Sistema del Subsidio Familiar es una función pública de interés general a favor de la totalidad de trabajadores afiliados al mismo que se realiza a través de las Cajas de Compensación Familiar. Lo anterior aunado al alcance que la Corte Constitucional ha dado al concepto de seguridad social al indicar: *"Es de recordar aquí también, que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control de/ Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad"*<sup>3</sup>

En este punto es de resaltar que, de conformidad con el criterio plasmado por la Corte Constitucional, uno de los principios estructurales del Subsidio Familiar es el de la Solidaridad, que consiste:

*"Desde el punto de vista constitucional, tiene el sentido de un deber - impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al*

<sup>2</sup> Resolución 1535 del 12 de diciembre de 2025. Por medio de la cual se adopta la medida cautelar de intervención administrativa total para la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander-COMFANORTE"

<sup>3</sup> Sentencia C – 393/07 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

RESOLUCIÓN NÚMERO 1542 DEL 15 DIC 2025

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

*conglomerado social- consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo. La vigencia de este principio elimina la concepción paternalista, que crea una dependencia absoluta de la persona y de la comunidad respecto del Estado y que ve en éste al único responsable de alcanzar los fines sociales. Mediante el concepto de la solidaridad, en cambio, se incorpora a los particulares al cumplimiento de una tarea colectiva con cuyas metas están comprometidos, sin perjuicio del papel atribuido a las autoridades y entidades públicas"<sup>4</sup>*

De ahí que el propósito de la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar que operan en el departamento de Norte de Santander tenga como propósito principal coadyuvar con el mantenimiento de la estabilidad financiera y operativa de la Caja de Compensación Familiar COMFANORTE, en el sentido que su estabilización económica permitirá resguardar y preservar el interés general de la totalidad de trabajadores afiliados a la Corporación a través de una prestación adecuada, oportuna y con eficiencia de los servicios y programas sociales que tiene a su cargo, para lo cual resulta necesario que continúe percibiendo los recursos por aportes del 4% actuales, cuya disminución significativa afectaría tal propósito de manera muy negativa ante el riesgo de un posible desequilibrio financiero.

De igual forma y en lo que corresponde al principio de solidaridad en cuanto al manejo de los recursos de las cajas de compensación familiar, la Corte Constitucional señaló en sentencia C-393 de 2007:

*"La cuestión constitucional esencial tiene que ver con impedir que el agotamiento de los recursos en el fondo correspondiente no implique para el peticionario, de hecho, la pérdida del derecho al subsidio creado en la ley en condiciones de igualdad para todos en desarrollo del principio de universalidad de la seguridad social. Dicho impacto gravoso sí tendría proyecciones contrarias al goce efectivo del derecho al mínimo vital de los desempleados protegido por una prestación creada por el legislador para avanzar en el desarrollo del derecho a la seguridad social, en la medida en que dicho goce estaría supeditado a los recursos disponibles en una caja de compensación familiar. Así el Estado se desentendería de sus deberes sociales (artículo 2 C.P.) que, en armonía con el principio de solidaridad (artículo 1 C.P.), fueron establecidos en la Constitución y especificados en la misma ley que ordena la creación de un fondo en el Ministerio de Protección Social para estos efectos (artículo 8, citado)".*

<sup>4</sup> Sentencia C - 529/10 M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

RESOLUCIÓN NÚMERO 1542 DEL 15 DIC 2025

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

En este sentido, no se puede desconocer que el principio de Solidaridad juega un papel importante en el Sistema del Subsidio Familiar, dado que con los aportes que realizan todos los empleadores por cada uno de sus trabajadores afiliados se compensa económicamente el Sistema, para lograr que la prestación se preste a la totalidad de afiliados de las cajas de compensación familiar.

### **3.2 La libertad de empresa y la libre competencia en el sistema del subsidio familiar.**

El artículo 333 de la Constitución Política de Colombia señala frente a la libertad de empresa y la libre competencia económica:

*"La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*

*La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación".*

Para el caso que es objeto de análisis en esta decisión el derecho a la libertad de empresa debe considerarse desde dos aspectos puntuales: *i)* frente al empleador y su conexidad con el derecho a la libre escogencia de la Caja de Compensación Familiar a la cual desea afiliarse o pertenecer y *ii)* frente a la Caja de Compensación Familiar como entidad recaudadora de los aportes del 4% que realizan los empleadores en conexidad con el derecho a la libre competencia.

En cuanto al primer aspecto, se advierte que la libertad de escogencia o elección del empleador respecto de la Caja de Compensación Familiar en la que decide afiliar a sus trabajadores encuentra sustento jurídico en el artículo 57 de la Ley 21 de 1982<sup>5</sup>, por lo cual su pretensión de traslado de entidad se torna pertinente y

<sup>5</sup> ARTÍCULO 57. Afiliación a las Cajas de Compensación Familiar. Las Cajas de Compensación Familiar tienen la obligación de afiliar a todo empleador, trabajador independiente y pensionado, quienes deben acreditar la siguiente información:

a. En el caso de los empleadores:

RESOLUCIÓN NÚMERO 1542 DEL 15 DIC 2025

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

legítima a la luz de la autonomía de la voluntad del empleador y del ordenamiento jurídico.

No obstante, tal derecho particular y privado puede verse restringido o limitado cuando está en tensión con el interés general o con derechos colectivos y con el principio de solidaridad como en el caso que nos ocupa, en la medida que prevalecen los intereses de la totalidad de los trabajadores afiliados a la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander, cuyas prestaciones a cargo de la Corporación podrían verse en riesgo con ocasión de la inestabilidad financiera y operativa que una desafiliación masiva de los empleadores podría ocasionar a propósito de la Intervención Administrativa que recae sobre aquella.

Ahora, en lo atinente a la libertad de empresa de las Cajas de Compensación Familiar, las funciones y objeto social que tienen a su cargo no corresponden a las del mercado común a las que pueda aplicarse sin mayor análisis y sin límites el derecho a la libertad de empresa y la libre competencia por encima de los derechos fundamentales de los afiliados a la prestación y atención de servicios y programas sociales básicos como son la cuota monetaria, los subsidios de alimentación o educación, entre otros, aún más cuando existen principios superiores que rigen este servicio público que hace parte de la seguridad social.

1. Nombre del empleador, domicilio, identificación, lugar donde se causen los salarios y manifestación sobre si estaba o no afiliado a alguna Caja de Compensación Familiar con anterioridad a la solicitud.
  2. En caso de que el empleador sea persona jurídica, el certificado de existencia de representación legal, expedido por la Cámara de Comercio del domicilio social, el cual puede ser consultado por la Caja a través de medios electrónicos en los términos previstos en este Decreto; en caso de ser persona natural, fotocopia de la cédula de ciudadanía.
  3. Certificado de paz y salvo, en el caso de afiliación anterior a otra caja, y
  4. Relación de trabajadores y salarios, para el caso de los empleadores.
- b. En caso de los trabajadores independientes y pensionados:
1. Carta de solicitud con nombre completo del solicitante, domicilio, identificación, lugar de residencia, valor mensual de ingresos y declaración de la fuente de los ingresos y manifestación sobre si estaba o no afiliado a alguna Caja de Compensación Familiar con anterioridad a solicitud. En caso de hacerse la afiliación a través del SAT, el formulario único se entenderá como cumplido el presente requisito.
  2. Copia del documento de identificación, en caso de no tener acceso al SAT.
  3. Certificado de paz y salvo, en el caso de afiliación anterior a otra caja, y
  4. En el caso de los pensionados, último reporte de pago de la mesada pensional/.
- Las Cajas de Compensación Familiar que operen en municipios de más de cuatrocientos mil habitantes deben comunicar por escrito todo rechazo o aprobación de afiliación, dentro de un término no superior a un (1) día contado a partir de la fecha de presentación de la respectiva solicitud. En los demás municipios deberán comunicar la aprobación o rechazo de la solicitud por escrito en un término no superior a tres (3) días, contados a partir de la fecha de presentación.
- En caso de rechazo, la respuesta especificará los motivos determinantes del mismo. Una copia de la comunicación será enviada dentro del mismo término, a la Superintendencia del Subsidio Familiar la cual podrá improbar la decisión y ordenar a la Caja de Compensación Familiar la afiliación del solicitante, en protección de los derechos de los beneficiarios. Las Cajas de Compensación Familiar no requerirán a los ciudadanos la documentación o información que reposen en bases de datos o sistemas de información que administren las autoridades, quienes deberán brindarles acceso."

RESOLUCIÓN NÚMERO 1542 DEL 15 DIC 2025

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

Bajo tal perspectiva, se tiene que el Sistema del Subsidio Familiar no busca la libertad económica de las Cajas de Compensación familiar, y por ende no puede priorizar su libre competencia mercantil, sino que le corresponde garantizar, a través de cada una de las corporaciones que administran los recursos parafiscales, la entrega efectiva y eficiente de una prestación social que mejore la calidad de los trabajadores afiliados, en especial aquellos que corresponden a las categorías A y B.

Lo anterior se refuerza con lo señalado en sentencia C-623 de 2004 en la cual la Corte Constitucional señaló:

*"Con fundamento en la citada providencia, la Corte recientemente concluyó que las tensiones que se presentan entre las libertades económicas y el principio de primacía del interés general; pueden conducir **a la limitación sobre dichas libertades** (tales como, la libre competencia económica, la libertad de empresa, la libre iniciativa privada, etc), siempre y cuando (i) se lleven a cabo por ministerio de la ley (C.P. art. 334); (ii) respeten el núcleo esencial de la libertad objeto de limitación; (iii) obedezcan al principio de solidaridad o algún otro principio o finalidad expresamente señalados en la Constitución y, finalmente; (iv) respondan a criterios de razonabilidad y proporcionalidad".*

Al respecto y en cuanto a la Intervención del Estado en la Economía, el alto tribunal constitucional indicó en Sentencia C-263 de 2011:

*"No obstante, en los términos del artículo 333, **las libertades económicas no son absolutas**. Esta disposición señala que la empresa tiene una función social que implica obligaciones, prevé que la libre competencia supone responsabilidades, e indica que la ley delimitará el alcance de la libertad económica "cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación". Con base en esta disposición de la Carta, la jurisprudencia constitucional ha concluido que las libertades económicas **son reconocidas a los particulares por motivos de interés público**. Por esta razón, en reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha aclarado que las libertades económicas no son en sí mismas derechos fundamentales".*  
(Negrilla original del texto).

De ahí que exista claridad que el derecho a la libertad económica, el cual implica la libertad de empresa y de competencia, está delimitado por el interés general y en tal sentido debe el Estado garantizar, a la través de los instrumentos y mecanismos



RESOLUCIÓN NÚMERO 1542 DEL 15 DIC 2025

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

jurídicos definidos en la Ley, la prevalencia del mismo, aún más cuando se enmarca en los principios y derechos que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social y dentro de éste, especialmente el que corresponde al Subsidio Familiar, ya que busca garantizar la entrega de prestaciones sociales a favor de los trabajadores y sus familias.

Como consecuencia de lo anterior, se puede observar que si bien es cierto la libertad de empresa es un derecho constitucional, no puede dejarse de lado que este puede ser limitado cuando existan parámetros que así lo exijan, esto es que se lleve a cabo por mandato legal, principio que se cumple dada las facultades otorgadas por el legislador a la Superintendencia del Subsidio Familiar, la medida va estrictamente ligada al principio de solidaridad, ya que se pretende proteger el Sistema y con ello la prestación de los servicios ofertados por las corporaciones, y responde a los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, ya que el fin último es evitar agravar o empeorar la situación financiera de la Caja y con ello, que se presente eventualmente causas para la liquidación y/o cancelación de la personería jurídica de la Corporación.

Con fundamento en lo expuesto y por la facultad de Intervención otorgada por la Ley a la Superintendencia del Subsidio Familiar, es válido y constitucional, en la adopción de la medida cautelar de Intervención del proceso de afiliaciones en determinado departamento, dar prevalencia al interés general y a los derechos de los afiliados frente a la libertad de empresa y libre competencia de las Cajas de Compensación Familiar que función en la respectiva región, por cuanto como se observó, el fin de la medida es la protección del interés general y los derechos de la totalidad de los trabajadores afiliados, y no beneficiar económicamente a una u otra entidad.

### **3.3 Relación del Subsidio Familiar con los derechos constitucionales:**

#### Reconocimiento como derecho fundamental

El Subsidio Familiar ha sido reconocido por la Corte Constitucional como derecho fundamental cuando está ligado a la prestación de servicios y programas sociales de niños y personas de la tercera edad, así como cuando con él se garantizan derechos primarios de los trabajadores. Al respecto la Corte Constitucional indicó en sentencia T-942 de 2014:

#### **SuperSubsidio**

Dirección: Carrera 69 No. 25B - 44. Pisos 3, 4 y 7  
Edificio World Business Port  
Conmutador: (+57) (601) 348 78 00  
Línea Gratuita: (+57) 018000 910 110  
Correo institucional: [ssf@ssf.gov.co](mailto:ssf@ssf.gov.co)

RESOLUCIÓN NÚMERO 1542 DEL 15 DIC 2025

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

*"3.3. Sin embargo, la jurisprudencia sentada por esta Corporación, con fundamento en el mandato previsto en el artículo 44 de la Carta, ha señalado que "el derecho a recibir el subsidio familiar, que ha sido reconocido como una derivación prestacional del derecho a la seguridad social, puede ser reclamado por vía de tutela cuando el afectado es un menor de edad, pues la Constitución lo eleva en estos casos a la categoría **de derecho fundamental**". Igualmente, el derecho a recibir el pago del subsidio familiar, adquiere el rango de fundamental, cuando sus beneficiarios son ancianos que se encuentran en estado de debilidad manifiesta, puesto que "es obvio que, si no se recibe el subsidio familiar, destinado a esos ancianos sin trabajo y sin recursos, ello significa una trasgresión que afecta no solo la dignidad sino el mínimo vital". (Negrilla fuera de texto original)*

Reconocimiento como herramienta que hace efectiva la garantía de otros derechos constitucionales

En igual sentido y bajo la perspectiva jurídica que el Subsidio Familiar es una prestación social a cargo de las Cajas de Compensación Familiar que hace parte del sistema de Seguridad Social Integral, es importante tener en cuenta que a través de su entrega a los trabajadores afiliados se hace efectiva la garantía de otros derechos constitucionales, lo cual convierte al Subsidio Familiar en una herramienta valiosa jurídicamente para garantizar su protección. Al respecto, téngase en cuenta lo mencionado por la Corte Constitucional en sentencia C-429 de 2019 al indicar:

*"Es pertinente recordar que tanto el subsidio familiar como las entidades que lo administran se encuentran dentro de los elementos que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral. En este sentido, la Corte ha puntualizado que el subsidio familiar se inscribe en el ámbito de la seguridad social".*

Lo anterior en concordancia con lo expuesto por el alto tribunal constitucional en sentencia T-043 de 2019 frente al concepto de seguridad social en relación con el cual señaló:

*"Aunado a lo anterior, es necesario destacar que el concepto de "seguridad social" hace referencia a la totalidad de las medidas que propenden por el bienestar de la población en lo relacionado con la protección y cobertura de unas necesidades que han sido socialmente*

RESOLUCIÓN NÚMERO 1542 DEL 15 DIC 2025

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

*reconocidas; por ello, con respecto al contenido de este especial derecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 19 destacó que:*

*"El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo."*

*En reiteradas ocasiones, esta Corporación ha señalado que la fundamentalidad de este especial derecho encuentra sustento en su vínculo funcional con el principio de dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos, pues, a través de éste, resulta posible que las personas afronten con decoro las circunstancias difíciles que les obstaculizan o impiden el normal desarrollo de sus actividades laborales y la consecuente recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos*

*De igual modo, esta Corporación, en Sentencia T-200 de 2010, destacó que la importancia de este derecho radica en que "su máxima realización posible es una condición ineludible de la posibilidad real de goce del resto de libertades inscritas en el texto constitucional" y, por tanto, se constituye en un elemento esencial para la materialización del modelo de Estado que hemos acogido y que nos define como una sociedad fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad, trabajo y prevalencia del interés general".*

De esta forma, resalta este Despacho que la prestación de los servicios sociales en cabeza de las Cajas de Compensación Familiar con los recursos parafiscales del Sistema del Subsidio Familiar es un bien jurídicamente protegido vinculado estrechamente a la materialización de principios y derechos constitucionales de jerarquía superior en nuestro ordenamiento jurídico.

### **3.4 Competencia de Intervención de la Superintendencia del Subsidio Familiar en prevalencia del interés general:**

El artículo 1º del Decreto 2595 de 2012 señala como objetivo de la Superintendencia del Subsidio Familiar: "(...) la supervisión de las Cajas de

RESOLUCIÓN NÚMERO 1542 DEL 15 DIC 2025

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

*Compensación Familiar, organizaciones y entidades recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar en cuanto al cumplimiento de este servicio y sobre las entidades que constituyan o administren una o varias entidades sometidas a su vigilancia, con el fin de preservar la estabilidad, seguridad y confianza del sistema del subsidio familiar para que los servicios sociales a su cargo lleguen a la población de trabajadores afiliados y sus familias bajo los principios de eficiencia, eficacia, efectividad y solidaridad en los términos señalados en la ley". (Subraya fuera del texto original).*

La medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones en el departamento es una competencia asignada al Superintendente del Subsidio familiar en el numeral 16 del artículo 5° del Decreto 2595 de 2012, la cual tiene como propósito salvaguardar el Sistema del Subsidio Familiar, por cuanto busca su integración y fortalecimiento en beneficio de la totalidad de trabajadores afiliados de la región, en el caso bajo estudio, a través del apoyo a la recuperación financiera de la Caja de Compensación Familiar COMFANORTE, que actualmente se bajó la adopción de una medida cautelar de intervención administrativa.

Es de resaltar que, frente al Sistema del Subsidio Familiar, indicó la Corte Constitucional en sentencia C-149 de 1994:

*"Dentro de los variados servicios que las Cajas de Compensación prestan a sus afiliados deben mencionar los programas y servicios de salud, nutrición, vivienda, crédito de fomento, recreación y mercadeo (L.21 de 1982, art. 62). De otra parte, el subsidio familiar es una prestación social a cargo de los empleadores que se paga a los trabajadores de menores y medianos ingresos, en*

*dinero, especie y servicios (L. 21 de 1988, art.1º), **por conducto** de las Cajas de Compensación Familiar, con arreglo a lo ordenado por la ley (L.21 de 1982, art. 15). Es claro que unos son los servicios que prestan las Cajas de Compensación Familiar en calidad de entidades que desarrollan diversos programas para la prestación de la seguridad social y otra la actividad que cumplen en calidad de **entidades pagadoras** del subsidio dinerario. Este auxilio especial es una obligación impuesta por la ley a los empleadores, que no debe ser cancelada en forma directa por el patrono sino mediante la destinación de parte del valor de la nómina a las Cajas de Compensación Familiar para que éstas realicen el desembolso respectivo".*

Ahora, en lo que corresponde a la prestación de servicios y programas sociales a

15 DIC 2025

RESOLUCIÓN NÚMERO 1542 DEL \_\_\_\_\_

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

cargo de las Cajas de Compensación Familiar, téngase en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C- 629 de 2011, cuando en lo que respecta a la cuota monetaria mencionó:

*"Entonces, la medida del pago progresivo de la cuota monetaria del subsidio familiar persigue propósitos imperiosos a la luz del ordenamiento constitucional vigente, especialmente el señalado en el artículo 25 constitucional según cuyo tenor "[t]oda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas" y al mandato del inciso segundo del artículo 334 constitucional que prevé la intervención estatal "para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos". (subraya fuera del texto original).*

En consecuencia, considera este Despacho que la adopción de la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento del Norte de Santander, es:

- i) **idónea**, por cuanto es concordante y pertinente frente a la medida cautelar ya adoptada de Intervención Administrativa Total para la Caja de Compensación Familiar COMFANORTE, al coadyuvar en la minimización del riesgo de desestabilización financiera e iliquidez que se presenta en la entidad,
- ii) **proporcional**, en la medida que se neutraliza la inminente y significativa disminución de ingresos (recursos del 4%) para la Caja de Compensación Familiar COMFANORTE, no por capricho de no aceptar el retiro de algunas empresas, sino por preservar y garantizar los principios y derechos que hacen parte del sistema del Subsidio Familiar y que favorecen a la totalidad de trabajadores afiliados en el departamento de Norte de Santander, en relación con una prestación adecuada, progresiva y de calidad de los programas y servicios sociales a cargo de la Corporación, con sustento entre otros, en el principio de solidaridad que rige el Sistema y acorde con la facultad de intervención otorgada por Ley a la Superintendencia del Subsidio Familiar.
- iii) **necesaria**, ya que pretende evitar que al interior de la Caja de Compensación Familiar COMFANORTE, se agrave su situación económica, con una sobreviniente situación de iliquidez y riesgo financiero al que se expone la Corporación con la reducción significativa de sus ingresos por aportes del 4%, ante un posible y masivo retiro de los empleadores afiliados a ésta, por causa de la

RESOLUCIÓN NÚMERO 1542 DEL 15 DIC 2025

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

medida previa de Intervención Administrativa Total; circunstancia que de manera obligatoria afectará a la totalidad de trabajadores afiliados en Norte de Santander, y en consecuencia conllevará a la disminución o cese significativo en la entrega del derecho al Subsidio Familiar a quienes por Ley les corresponde recibirlo en esta región.

En tal sentido, la decisión que por medio de la presente Resolución se adopta será notificada a los órganos de dirección de las Cajas de Compensación Familiar que operan en el departamento de Norte de Santander:

- i) Caja de Compensación Familiar del Oriente Colombiano - COMFAORIENTE.
- ii) Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander – COMFANORTE.

Lo anterior a efectos que se dé cumplimiento a lo señalado en el numeral 11 "INTERVENCIÓN DEL PROCESO DE AFILIACIONES" del Título IV "INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA" de la Resolución No. 0629 de 2018 expedida por la Superintendencia del Subsidio Familiar, respecto a que las entidades implicadas en la determinación en el siguiente sentido:

Respecto de COMFAORIENTE:

1. Se abstenga de promover, solicitar, recibir o aprobar solicitudes de afiliación de empleadores que actualmente estuvieran efectuando los aportes parafiscales por concepto de Subsidio Familiar a la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander – COMFANORTE.
2. Suspenda los términos para resolver las solicitudes de desafiliación que estén en trámite y que se hubiesen presentado con anterioridad a la expedición del presente acto administrativo, mientras que dure el proceso de intervención de afiliaciones.
3. Oriente los recursos humanos, económicos y las campañas de la Caja para promover, solicitar, recibir o aprobar solicitudes de afiliación de empleadores que vayan a vincularse por primera vez al Sistema del Subsidio Familiar, así como hacia los aportantes morosos.
4. Las Dirección Administrativa deberá remitir a esta Superintendencia los listados de los empleadores afiliados a la fecha de expedición de este acto administrativo, a través de medio magnético.

RESOLUCIÓN NÚMERO 1542 DEL 15 DIC 2025

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

De ahí que este Despacho considere que resulta necesario y pertinente adoptar la medida cautelar de Intervención del Proceso de Afiliaciones en el departamento de Norte de Santander, en aras que la Caja de Compensación Familiar de Norte de Santander - COMFANORTE mantenga los ingresos por aportes del 4% y, por consiguiente, garantice a la totalidad de afiliados a la Corporación la prestación de servicios y programas sociales en condiciones de oportunidad, calidad y eficiencia.

Con fundamento en lo expuesto, se dispone que la medida cautelar de Intervención del Proceso de Afiliaciones en el departamento de Norte de Santander dentro del término de hasta doce (12) meses, con el propósito de que la Caja de Compensación Familiar COMFANORTE siga sumando todos los esfuerzos y mecanismos a su alcance para fidelizar a sus empleadores, estabilizar financieramente a la Corporación y garantizar una prestación adecuada y progresiva de los programas y servicios sociales que tiene a cargo.

Así mismo, debe advertirse que la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento del Norte de Santander no tiene como propósito afectar la libre competencia económica entre las Corporaciones que administran los recursos del 4%, ya que esta continuará funcionando en sus condiciones normales respecto de las Cajas que no fueron sometidas a la medida cautelar de intervención administrativa, con las limitaciones expuestas respecto de aquella que sí lo fue.

En consonancia con lo anterior y como se explicó líneas atrás, la adopción de la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar que operan en el departamento del Norte de Santander tiene fundamento legal en el interés general de los trabajadores afiliados a la Caja de Compensación Familiar COMFANORTE y busca precisamente no agravar la situación financiera de esta Corporación y con ello no desmejorar la prestación en los servicios y programas sociales a quienes ya se encuentran afiliados a ésta.

#### **4. INSTRUCCIONES Y RECOMENDACIONES.**

Es importante precisar que la medida cautelar que a través de la presente decisión se adopta tiene origen en las circunstancias que se presentan al interior de la Caja de Compensación Familiar COMFANORTE y que fueron evaluadas por esta Superintendencia del Subsidio Familiar en la decisión que ordenó adoptar la medida de intervención administrativa total.

#### **SuperSubsidio**

Dirección: Carrera 69 No. 25B - 44. Pisos 3, 4 y 7  
Edificio World Business Port  
Conmutador: (+57) (601) 348 78 00  
Línea Gratuita: (+57) 018000 910 110  
Correo institucional: [ssf@ssf.gov.co](mailto:ssf@ssf.gov.co)

RESOLUCIÓN NÚMERO 0542 DEL 15 DIC 2025

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

Por lo anterior, la Caja de Compensación Familiar de Norte de Santander - COMFANORTE a través de su Dirección Administrativa deberá dar continuidad a la implementación estrategias y planes de acción en aras de lograr la fidelización de los empleadores actualmente afiliados a la Corporación, así como de aquellos que se vinculen por primera vez, mediante la prestación adecuada de los programas y servicios sociales que tiene a cargo, en términos de oportunidad, calidad y eficiencia.

En mérito de lo expuesto este Despacho,

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: ADOPTAR LA MEDIDA DE INTERVENCIÓN DEL PROCESO DE AFILIACIONES** de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento del Norte de Santander, esto es, la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander - COMFANORTE y la Caja de Compensación Familiar del Oriente Colombiano - COMFAORIENTE, por el término de hasta doce (12) meses, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de este acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR** a la Caja de Compensación Familiar COMFANORTE, dar cumplimiento y atención de las instrucciones y recomendaciones planteadas en el numeral 4 "INSTRUCCIONES Y RECOMENDACIONES" de esta decisión, de acuerdo con lo indicado en la parte considerativa.

**ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR** a las Cajas de Compensación Familiar del Oriente Colombiano - COMFAORIENTE y la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander - COMFANORTE, abstenerse de promover, solicitar, recibir o aprobar solicitudes de afiliación de empleadores que actualmente estén efectuando aportes parafiscales por concepto de Subsidio Familiar a la Caja de Compensación Familiar que operen en el Departamento de Norte de Santander.

**PARÁGRAFO:** Mientras dure el proceso de intervención de afiliaciones, los términos para resolver las solicitudes de desafiliación presentadas con anterioridad a la expedición del presente acto administrativo quedan suspendidos. Por consiguiente, los trámites correspondientes se reanudarán una vez se levante la medida cautelar.

### SuperSubsidio

Dirección: Carrera 69 No. 25B - 44. Pisos 3, 4 y 7  
Edificio World Business Port  
Conmutador: (+57) (601) 348 78 00  
Línea Gratuita: (+57) 018000 910 110  
Correo institucional: [ssf@ssf.gov.co](mailto:ssf@ssf.gov.co)



RESOLUCIÓN NÚMERO 1542 DEL 15 DIC 2025

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

**ARTÍCULO CUARTO:** Durante el término de vigencia de la medida cautelar de intervención de proceso de afiliaciones, las Cajas de Compensación Familiar del departamento de Norte de Santander, esto es, COMFAORIENTE y COMFANORTE sólo podrán orientar su talento humano, recursos económicos y campañas para promover, solicitar, recibir o aprobar solicitudes de afiliación de empleadores que vayan a vincularse por primera vez al Sistema del Subsidio Familiar, así como hacía los aportantes morosos de la respectiva Corporación.

**ARTÍCULO QUINTO:** Los Directores Administrativos de las Cajas de Compensación Familiar que operan en el departamento del Norte de Santander: i) COMFANORTE y ii) COMFAORIENTE remitirán a la Superintendencia del Subsidio Familiar, en medio magnético, los listados correspondientes a los empleadores afiliados con corte a la fecha de expedición del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEXTO:** El Representante Legal, Consejo Directivo y/o Agente Especial de Intervención, y Revisor Fiscal de cada una de las Caja de Compensación Familiar vinculadas a esta decisión: i) COMFANORTE y ii) COMFAORIENTE, deben dar estricto cumplimiento a la presente decisión, so pena de hacerse acreedores de las sanciones previstas en el numeral 16 del artículo 24 de la Ley 789 de 2002 y numeral 17 del artículo 2º del Decreto 2595 de 2012.

**ARTÍCULO SÉPTIMO: NOTIFICAR** el contenido de la presente Resolución, en los términos del artículo 67 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, a los siguientes funcionarios de las Cajas de Compensación Familiar que operan en el departamento de Norte de Santander:

- A la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander - COMFANORTE en la dirección electrónica: [siau@comfanorte.com.co](mailto:siau@comfanorte.com.co) y [notificacionesjudiciales@comfanorte.com.co](mailto:notificacionesjudiciales@comfanorte.com.co), por conducto de su Director Administrativo Principal o quien haga sus veces.
- A la Caja de Compensación Familiar del Oriente Colombiano – COMFAORIENTE por conducto de su Director Administrativo **OMAR JAVIER PEDRAZA FERNÁNDEZ**, en los correos electrónicos [servicioalcliente@comfaorient.com](mailto:servicioalcliente@comfaorient.com) y [direccion@comfaorient.com](mailto:direccion@comfaorient.com).

**ARTÍCULO OCTAVO: COMUNICAR** el contenido de la presente Resolución al

RESOLUCIÓN NÚMERO 1542 DEL 15 DIC 2025

*"Por medio de la cual se prórroga la medida cautelar de intervención del proceso de afiliaciones de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el departamento de Norte de Santander"*

Agente Especial de Intervención de la Caja de Compensación Familiar de Norte de Santander - COMFANORTE, doctor MIGUEL ATALO SALOMÓN FUENTES, al correo electrónico: [msalomonf@ssf.gov.co](mailto:msalomonf@ssf.gov.co).

**ARTÍCULO NOVENO: ORDENAR** que a través de las Direcciones Administrativas de las Cajas de Compensación Familiar que operan en el departamento de Norte de Santander i) COMFANORTE y ii) COMFAORIENTE, se entere el contenido de la presente Resolución a sus organismos de dirección y control, lo cual deberá ser acreditado ante esta Superintendencia del Subsidio Familiar, allegando los soportes correspondientes dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO DÉCIMO:** Contra la presente resolución procede únicamente el recurso de reposición en el efecto devolutivo, el cual deberá interponerse por escrito ante la Superintendente del Subsidio Familiar, en el acto de notificación o dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a este. Si no pudiere hacerse la notificación personal o electrónica, deberá surtirse por Aviso.

**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO:** La presente Resolución rige a partir de su fecha de expedición.

**15 DIC 2025**

Dada en Bogotá D.C., a los \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_) días del mes de diciembre de 2025.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**SANDRA VIVIANA CADENA MARTÍNEZ**  
Superintendente del Subsidio Familiar

Proyectó: Miguel Puentes Montenegro - Contratista

Revisó: Inés Lorena Llanos Castro - Superintendente Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales.

Aprobó:

